政治 经济

晚清的州县行政改革思潮与实践

魏光奇

[**摘要**] 清代州县行政在官员任用考核、机构设置、财政制度等方面存在诸多弊病，表现出欠缺合理化的前近代性质。晚清时期，一些有识之士纷纷对此提出改革意见，并在“新政”和“预备立宪”过程中得到清政府采纳。这种改革思潮与实践，对中国县行政的近代化起到了促进作用。

[**关键词**] 晚清　州县行政　改革　合理化

[**中图分类号**] K252　[**文献标识码**] A　[**文章编号**] 1002 - 8587 (2003) - 03 - 0019 - 11

The Practice and Theory of County Administration Reform in the Late Qing Dynasty

County administration in the late Qing Dynasty was fraught with malpractices in the appointment and review of officials, the organizational structure, and financial administration. These malpractices were indicative of the lack of rationalization in pre-modern county administration. In the late Qing Dynasty, many knowledgeable observers advocated reform. In response, the Qing government adopted proposed measures during the “Xinzheng Reform” and the “Preparation for Constitution Movement”. These reforms enhanced the modernization of the Chinese county administration.

受美国学者科恩 (Cohen, P. A.) 所谓“刺激 - 反应”型中国近代史研究模式的影响，国内治思想史者对于中国近代具有西化内容和色彩的改革思想较为重视，而对于基本属于中学或传统思想范畴的各种思想政治主张，则往往视为“封建性”陈词老调，不屑一顾。但事实上，在这些话语似乎陈旧的思想主张中，却存在许多合理成分，有些与西方现代社会政治思想暗合。它们对于中国社会政治弊病的“诊断”与“处方”，更有西式理论所不及者。晚清时期，一些知识分子和清政府官员关于州县行政改革的主张，就属这种情况。这些主张触及到了现代意义上的地方行政体制合理化问题，在清末民初曾被付诸实践，从而推动了中国地方行政体制的近代化，值得总结和探讨。

一

清代地方行政区划，以省为第一级，府、直隶厅、直隶州为第二级，隶属于府的散厅、散州和隶属于府、直隶州、直隶厅的县为第三级。州置知州，县置知县，称“正印官”，对整个州县行政负全责。此外部分州县虽置有州同、州判、县丞、主簿等佐贰，但都不属于以正印官为首的州县行政系统。这种制度，有人称之为州县官的“独任制”。于是，关于州县官任用、职权、考核等制度是否设置合理，对于州县行政的运转就具有关键性的影响。晚清几十年间，一些开明人士和官员就纷纷就此发表改革意见。

[**收稿日期**] 2002 - 7 - 20

[**作者简介**] 魏光奇 (1950—)，男，首都师范大学历史系教授；北京 100037

第一，实现州县行政人员的专业化。清代的知州、知县无论正途、杂途，一个共同的缺点是没有经过专门的学习和训练，就任时缺乏应有的行政知识、能力和经验，往往不能胜任州县行政工作。对此，一位署名纯常子的人指出："今之知县事者，或起自科目，或出于世家，或由于捐纳保举，一旦南面临民，责之以治赋税、审刑罚、正士习、除盗贼，凡国家六部之所有事，悉丛于县令之一身，虽有明哲之才，不能为理"。他认为"吏道"本属一专门学问，对于行政工作来说，不仅"窃取名誉侥幸科目者"无法胜任，即使德行、才艺出众者也未必能够承担，因为"虽孝如曾、闵，未必真知国之宪法也"，"虽文如班、扬，未必能通民之利弊也"。他因此提出，应设立学堂来培养"深通吏学"的专门人材从事州县行政。他说："必先有学堂而后有人材，有人材而后有政治。理财者通算术，治狱者明律令，诘盗者知警察之戒，治外者习条约之款，夫然后举而措之裕如也。"[①]作为封疆大吏的刘坤一、张之洞也主张对即将担任州县官的人员进行行政知识方面的培训，他们建议在京城设立"仕学院"，在各省设立"教吏馆"，学习各种实用政治知识。各省候补官员，均令入教吏馆"分门讲习，严定课程，切实考核，进功者给予凭照，量才任用；昏惰者惩儆留学；不可教者，勒令回籍，其实缺各官愿入馆讨论求益者，亦听自便"[②]。

第二，改革州县官铨选制度。清代将全国所有州县正印官的职位分为题缺、留缺、调缺、选缺等几类，州县官任职的基本途径可分为三种：1、由吏部按有关制度将各种符合担任州县官资格的人员分发各省候补，当各省有题缺、留缺州县出缺时，由布政使司在上述候补人员中择任；2、当各省有调缺州县出缺时，由布政使司在本省现任州县官中调剂（清代后期，以上两种方式的州县官任命权实际在督抚）；3、当各省有选缺州县出缺时，先由各省布政使（督抚）任命合格人员署理，然后再由吏部铨选确定有关人员前往接替。[③]上述第一、二类人员虽出身各异，然而其中有些人在候补期间办理过各种公务，有些人甚至曾经试署或实授过州县官，一般来说在州县行政方面具有一定的实践经验。而第三类人员则或系刚刚取得功名的科举士人，或系捐纳和军功保举人员，他们凭年资铨选得官，往往缺乏州县行政方面的实践经验。对此刘坤一、张之洞指出："选缺到省，必令赴任，间有留省学习不过一年数月，其中多有纨绔子弟、乡僻寒儒，罕能通晓吏事，至本省情形则更茫然。"他们因此提出对这种州县官铨选候补制度加以改革，建议州县官取消吏部铨选一途，完全由督抚在候补人员中挑选任命，"无论正途、保举、捐纳，皆令分发到省，补用试用，令其学习政治，上官亦得以考核其才识之短长。遇有缺出，按照部章应补何班，即于本班内通加酌量拟补，不必拘定名次。"[④]

第三，取消州县官回避本籍制度。清代实行州县官任职回避本籍省份和邻省的制度，意在避免地方官曲意乡闾、结党营私。对于这种制度的得失利弊，历来有不同观点。晚清时期，包括梁启超、谭嗣同在内的一些开明人士多对之提出批评，主张改革，[⑤]而对此论述最为充分的莫若冯桂芬。他认为，州县官回避本籍而远仕他乡，"舟车驴马人夫之费，其给之也，非斥产即揭债；其偿之也，非国帑即民膏。到官之后，言语之不通，风土之不谙，利弊则咨访无从，狱讼则词听无术，不得不倚奸胥为耳目，循宿弊以步趋"。也就是说，回避制度必然会导致官员的贪污和行政效率低下。冯桂芬说，当时实行回避制度的理由"不过曰官于本地，关说之径路熟，恩怨之嫌疑多，囊橐之取携便而已"。然而人们却没有看到问题的另一个方面，即官员在本籍任职，"营私固易，举发亦倍易；阿比固多，责备亦倍多。祖宗丘墓之所在，子孙室家之所托，立身一败，万事瓦裂，非一官传舍之比，乡评之可畏甚于舆论"，有利于强化对他们的社会和舆论监督。相反，在外籍任职，虽然"关说之径路难通"，但却会因此而出现许多"因缘之辈"；虽然"恩怨之嫌疑不涉"，但同时也会缺乏对乡评的"忌惮之心"；虽然"囊橐之取携不便"，但却会有更多"赍送之费"式的贪污。因此他主张，"府厅州县各官……无论有亲无亲，皆选近省。县丞以下不出省，复古乡亭之职。"[⑥]

第四，抨击州县官考核制度的弊病。西汉

以后，统治者虽号称“独尊儒术”，然而在政治制度方面主要的是采用法家的主张。先秦法家重“术”，即主张君主应掌握一套“潜御群臣”的秘密权术，以确保臣下能够各尽职守，不致结党营私而威胁自己的权力。至秦以后，这种“术”已经不再仅仅是存在于君主头脑中的“心术”，而是逐渐落实成为了一整套缜密的政治制度，其核心精神就是所谓的“防弊”。制定各种烦琐的科条律例——即所谓“文法”——来束缚官员的事权，是当时专制君主“防弊”的一项重要措施。对此顾炎武曾指出，专制君主“尽天下一切之权而收之在上，而万几之广，固非一人之所能操也，而权乃移于法，于是多为之法以禁防之。虽大奸有所不能逾，而贤智之臣亦无能效尺寸于法之外，相与兢兢奉法，以求无过而已。”⑦在严密烦琐的“文法”下，各级官员害怕因越职违例而受到处分，大多倾向于因循苟且、敷衍塞责。龚自珍指出，用繁琐的文法束缚官员处理政务的主动性和自主性，就好比为善于解牛的庖丁立下戒条说：“多一割亦笞汝，少一割亦笞汝。”又好比对于患染疥癣而浑身痛痒的人，将其四肢捆绑起来而不准其搔摩，结果使得他“虽甚痒且甚痛，而亦冥心息虑以置之”，奄奄无生气，州县官也是如此。龚自珍描绘说，在“文法”的“约束”、“羁縻”下，当时的“府州县官，左顾则罚俸至，右顾则降级至，左右顾则革职至”，几乎失去了理政的能力。⑧清代对包括州县官在内的地方官员的考核制度，就是这种“文法”的一种表现。清代每三年对地方官员进行一次考核，由各省督抚进行，称“大计”，往往只是出具大同小异的考语，流于形式。而此外对于州县官征收地丁杂税、办理狱讼等事务，还各有考成。这种考成本意在“防弊”，由上级衙署的吏员依照烦琐的则例进行。而“吏”借“例”谋“利”，上下其手，乘机勒索陋规，遂其意者即准，不遂其意即驳，并给以严厉处分。清末“新政”出台伊始，刘坤一、张之洞即上奏指出，对州县官过分严苛的考核处分，会妨碍他们认真负责地办理政务。例如，“承审之例限处分太严，而命盗案之报少，必俟犯已认供，而后详报；盗案之例限开参太严，且必获犯过半，兼获盗首，方予免议，而讳盗之事，多讳有为无，讳劫为窃，讳多为少，各省从无一实报人数者。命案罕报罕结，则多私和人命及拖弊证人之事，民冤所以不伸也。盗案不早报、不实报，而萑苻已起，而上官不知寇乱所以潜伏也。”⑨

上述对于州县官任用、职权、考核等制度的批评意见和改革建议，在清末“新政”和“预备立宪”中基本被清政府所接受和采纳，有清一代（甚至明清两代）实行数百年的一些制度得到改革。

首先，清廷于 1908 年发布上谕，宣布改革州县官任命制度。上谕首先指出州县官职位的重要和当时的铨选制度存在严重弊病：

> “国家根本惟在民生，而养民教民之官以州县为最亲，其责任最为重要，凡抚字催科、听断缉捕，悉萃于牧令之身，一邑数十万生灵于斯托命。加以各项新政待举，备极繁难，非才力优长，素经历练，不足以副是任。”“（吏部铨选）仅以班次资格为定衡，大失量能授官之本意。迩来保举捐纳冗滥甚多，治理民情多未明达，检查法律，亦不能通解。即系正途出身，于吏治亦尚乏体验，岂能措置裕如？此等人员专凭年资入选，一旦任事，大率听命幕友，纵容丁胥，百弊丛生，小民深受其害。闻各省选缺州县，骤应外任，不谙吏事者十居七八……及到官偾事，虽加撤参，地方元气已伤，其为害于国计民生者甚巨。”

因此上谕命令：停止州县官吏部铨选，将符合参选资格的人员全部分发各省，另编为“改选班”，候补选缺。⑩不久后颁布的《州县改选章程》进一步规定，今后“改选班”人员也同其他候补班次的人员一样，初次任职时必须先行经过一定时期的试署，“俟试署果能称职，再奏请补授。如不称职，即撤回作为过班，另以其次之员如前递署。”⑪这是中国县级行政官员任命制度的重要变更，州县官由中央直接任命的制度至此终结，改为由各省任命试署，而报部批准，实际任命权在各省。北洋政府和国民政府时期，县知事（县长）的任职继续沿袭这种制度，由中央通过考试等方式确认资格，分发各省，而由各省行政当局任命试

署。虽然事后须报中央批准，但只是例行公事。[12]

其次，建立候补州县官的学习培训制度。前文已经述及，清代州县官无论正途、杂途出身，均缺乏行政知识的专门学习，其经吏部铨选而就任选缺的人员，并实践经验亦无之。分发各省人员，在候补期间有时由督抚委以临时差事或到出缺州县短期试署，虽然可以借资锻炼，但也无所谓专业知识的学习。此外，清制候补州县由各省首府负责管理，后者有时也组织他们学习，但学习内容陈旧，不过朝廷律例而已。[13]"预备立宪"期间，清政府在改革州县官任命制度的同时，着手建立相关的学习培训制度，而学习内容为各种近代性质的行政知识。清廷规定，州县官的吏部铨选停止后，凡"改选班"人员分发到省后，"督抚率同三司，量其才性，试以吏事，或派入政法学堂，分门肄业，并须勤加考察，除有差人员随时接见外，其余各员每两个月必须传见一次，三司按月传见一次，详细考询其才识学业，能否造就，有无进益。如有糊涂谬劣、不通文理，或沾染嗜好，或年力就衰等情，均即咨回原籍，扣除本班。"[14]此后至民国期间，对（州）县级官员行政专业知识的要求和培训成为制度。1913 年 12 月北洋政府颁行《知事试验暂行条例》，规定参加县知事试验的人员须具有在国内国外学校学习政治、法律、经济的学历。[15]1928 年 10 月国民政府颁布《县长考试暂行条例》，其中也将"在国内外大学或专门学校修习法律、政治、文哲、社会学科三年以上，毕业得有证书"，列为参加县长考试人员的一种资格。此外，北洋政府时期直隶、山东、陕西、山西、河南、湖北、奉天等不少省份还纷纷设立"政治研究所"或"吏治研究所"，令分发候补知事入所学习，经考核优秀者可以优先补用。其课程设置多为与近代行政有关的实用知识，如奉天政治研究所"核定课程八门，为交涉、财政、警察、司法、教育、实业、自治、蒙务，而分别附以商埠、经界、保卫团、交通、垦务等项，系属奉省地方所需要端"，并刻印购置"中央公布各法令，本省现行章规约章成案，以及政法诸书"，以供学习。[16]

最后，改革对州县官的考核制度。针对州县吏治的腐败和州县官考核制度的弊端，清政府于 1904 年发布上谕，要求加强对州县官的考核，其有关规定具有近代性质的改革色彩。其一，传统考核制度重在考察州县官在赋税完解、诉讼听断等方面的情况，而不将其地方建设业绩列入考核范围；此次上谕则宣布，州县官考核实行政务处理和地方建设并重的原则。该上谕称："嗣后责成各督抚，考查州县必以为守俱优，下无苛扰，听断明允，缉捕勤能，为地方兴利除害，于学校农工诸要政悉心经划，教养兼资，方为克尽阙职。"其二，纠正传统考核处分严苛的倾向，要求据实考核，而对于行政过错等"公罪"（相对于贪赃枉法等"私罪"而言）不予处分，以避免官员因惧怕处分而弄虚作假。上谕说："著自本年为始，年终该督抚将各州县胪列衔名、年岁、籍贯清单，注明何年月日补署到任，经征钱粮完欠分数，及有无命盗各案，词讼已结未结若干起，监禁羁押各若干名，均令据实开报。其寻常公罪处分，准予宽免，不准讳饰。"其三，特别强调对各种近代化"新政"办理情况的考核，要求各省督抚将本省各州县官"任内兴建学堂几所，种植、公益、巡警诸要政是否举办，一并分别优劣，开列简明事实，不准出笼统宽泛考语。"[17]清末这种对州县官考核制度的改革，对民国时期的县行政制度也有影响。1913 年底，北洋政府公布了《知事奖励条例》和《知事惩戒条例》，其对县知事的考核虽然仍以治安、赋税等政务为主，但同时也将"应办之新政"列为考核内容。[18]此外，北洋政府又于 1915 年 2 月颁布《知事办学考成条例》，1918 年 12 月颁布《县知事劝业考成条例》，对县知事在教育和农工商事业方面考核作出了专门的规定。[19]

二

前文已经述及，清代州县实行"正印官"独任制。清制，根据需要在部分州县设置州同、州判、吏目、县丞、主簿、典史等官，统称"佐贰"、"杂职"，合称"佐杂"。[20]此外，各州县均置学官，州学称学正、训导，县学称教谕、训导。需要注意的是，人们往往用今天

的眼光想当然地将这些官员视为“正印官”的副职和下属职能性官员（如同今天的“副县长”、“教育局长”），乃是一种望文生义的误解。事实上，不论佐杂还是学官，均非“正印官”的副职或下属，全都不属于以正印官为首的州县行政系统。第一，当时州县佐贰并不普设，而只是根据实际需要在少数州县设置。清代全国共有直隶州和散州 149 个，而州同设置仅 45 员，州判设置仅 50 员；全国共有县 1302 个，而县丞设置仅 350 员，主簿设置仅 85 员。第二，州县佐杂和学官均各有自己的衙署，独立地负责粮马、水利、防海、管河、征税、缉捕和学务等方面的事务，与正印官不相统属。有人指出，当时州县佐贰杂职除典史“尚有专司”外，其他人对州县行政“皆不得与闻焉”。[21]在这种“独任制”下，以“正印官”为首的州县行政系统实际上是由以下五种人员所组成：(1) 正印官本人。(2) 幕友。各州县官聘用幕友负责钱粮、刑狱等事务，其数目一般为 1 - 2 人，也有多至七八人者，有刑名、钱谷、征比、书禀、号件，有红、墨笔、发审、书启、挂号、帐房等各种名目。(3) 家丁（长随）。由州县官私人雇用，住于衙署之内，为州县官管理印信、充当门丁、管理内务、看守仓库、出外跟班，少者七八人，多者二三十人甚至数十人。此外，州县官还经常任用兄弟、子侄、内亲、女婿等亲戚办理各项重要公务。 (4) 书吏。各州县设吏、户、礼、兵、刑、工“六房”（实际上各地数目不一，多者至十几房），具体办理各项文书、档案事务。“六房”中的办事人员一般称书办、清书，首领称典吏、经承，虽例有定额，但经常超编，其人数少者数十名，多者一百数十名。(5) 差役。即壮、快、皂“三班”（有些地方设四至八班），负责办理催征赋税、指传人证、缉捕盗贼等体力性行政事务。其人数，在编和被称为“白役”（或“黑役”）的编外人员合计多在二三百人，甚至数百人。

从行政现代化的角度看问题，这样一种州县行政系统存在一个根本性弊病，即没有整合为一个科层化的统一体制：一方面，佐贰杂职就其身份而言属于国家正式职官，但却处于以正印官为首的州县主干行政系统之外；另一方面，幕友、家丁、胥吏、差役虽系州县主干行政系统的组成部分，但就其身份而言却并非国家职官或正式行政人员。在这些人中，幕友系州县官的私人聘用人员，家丁（长随）也系州县官个人所雇募，甚至系其亲戚。六房胥吏之中，各房典吏按制度任期五年，任满后须经州县官考察合格方能连任，但实际上大多靠行贿“营求得之”；一般书办则由本房典吏进退。实际上典吏也好，一般书办也好，往往“父以是传子，兄以是传弟”，世代“封建”，“窟穴”于州县，基本属于盘踞地方的黑恶势力。[22]至于差役，其身份既非官也非吏，而是“民”，即如《续文献通考》所说：“以民供事于官为役”[23]。由于这四类实际上在行使秘书、机要、职能机构、政务警察、治安巡警等州县行政职能的人员，均非正式的国家行政人员，全都不被正式纳入国家行政人员的管理系统，因此不仅受不到近代意义上的民主监督，且受不到来自国家制度的行政监督。他们在州县行政运作中大权在握，却可以不负责任，胡作非为而有恃无恐。于是，在“正印官”独任制下行政系统得不到科层化整合，州县官“视衙门为传舍”，房吏、差役等“视官长为过客”，便构成了清代州县行政的根本性问题。解决这一问题而实现县行政制度的合理化，后来实际上成为北洋政府和国民政府统治时期中国县政改革的核心内容。不过这一问题的提出和相关改革的发端，却可以追溯至晚清。

现在看来，解决上述州县行政体制整合问题的根本出路，是改变“正印官”独任制，在其下设置正式的职能机构和人员，由其承担各种行政职能。这类机构和人员的设置不仅可以体现现代行政制度的专业化特点，更为重要的是可以保证其运作的法治化。因为只有这类正式的职能机构和人员，才可能在行政过程中首先对有关的制度负责，而不是像幕友、家丁、胥吏、差役那样只对州县官个人负责。不过在晚清时期，人们最初还不可能直接提出这种根本性解决方案，而是首先提议对幕友、胥吏、差役制度进行改革。然而稍一分析就可以发现，在这些建议之中，已经蕴含着将各类实际履行州县行政职能的人员正式纳入国家行政系统，从而整合州县行政的取向。

当时有人批评州县幕友制度说，幕友“权重分尊，佐官出治……然其人无职位，无考成，仅为官经理案牍，一出一入官任之，于彼无异；一功一过亦官任之，于彼无异。责极专而势仍隔，欲其视官事如己事，不能也。若一二不肖者流，且恃其无职位、无考成之故，徇情通贿，无所不为”㉔。显然，这种批评的矛头所向，恰恰是幕友不被正式纳入国家行政系统的弊病。批评者们为消除这一弊病提出了各种建议：其一，对幕友和主官一并进行国家正式考核。有人提出，各省应将“各州县所延之幕友”姓名登记备案，在每三年进行一次的地方官“大计”中，“即以本官之考成为幕友之考成，优者奖留，贬者黜退”㉕。其二，任用身为国家官员的佐贰杂职人员为幕友。有人指出，州同、州判、吏目、县丞、主簿、典史等州县佐杂本来“莫不任有专归，责无旁贷”，但实际上却大多“尸位素餐，无所事事”，因此可以任用为幕友。他们认为，佐杂为了在考成中取得好成绩而“顾惜声闻，矜持身分”，因此“假令佐杂而袭幕宾，诸情弊则律有明条，其不敢以身试法也可知”。至于具体办法，这位作者建议“以延请幕宾之资酌提公之费，以作佐杂之薪水”，“刑钱二席，州使同、判分主之，县使丞、簿分主之，使其办案，且试其审案，牧令则综其成以定谳”。㉖这两种办法，或者试图将本来属于州县主干行政系统之内的幕友进一步纳入国家行政人员管理系统，或者试图将本属国家正式行政人员的佐杂纳入以正印官为首的州县主干行政系统，其意均在于整合州县行政。

对于州县胥吏制度的弊病，有清一代人们指摘甚多，而晚清时期的有关批评建议，其特点也在于试图将胥吏整合于正式的国家系统。如冯桂芬指出，清代胥吏作为实际承担州县行政职能的人员权势熏天，然而却流品低下，这是一种十分荒谬的现象。他说：“后世流品，莫贱于吏，至今日而等于奴隶矣。后世权势，又莫贵于吏，至今日而驾于公卿矣。”他指出，用这种流品低下的胥吏承担国家行政职能，等于“以国计民生全付之奴隶盗贼”。㉗当时人普遍看到，胥吏虽然卑劣，但他们所实际承担的职能却为州县行政所必不可少，因此改革的基本思路只能是设法将这些职能的承担者正式纳入国家行政管理系统。为此，人们纷纷提出用科举士人来取代胥吏的主张。如冯桂芬建议，应将州县胥吏所承担的工作并于幕僚，“而名之曰幕职”；张謇也提出“胥吏必用士人”。刘坤一、张之洞则提出，任用生员为州县衙门办理文稿，“如生员不敷，则监生童生亦可”；负责缮写的清书“另雇读书安分之书手为之”。在他们看来，以士人取代胥吏承担州县行政工作之所以会起到整合州县行政的作用，有两个原因：第一，士人具有国家行政人员所必须具有的受人尊重的社会地位。对此冯桂芬指出，既然胥吏所承担的职能为州县行政所必不可少，那么就应该“有以尊之”。然而，“今日吏之贱中于人心”，骤然提高其地位是不可能的，所以只能任用士人。刘坤一、张之洞也认为，书吏“久已为世诟病，人既视为不足重，吏亦遂不自重，而轻于犯法”，因此只有“一律改用士人，优其名目”，才能使之“有顾惜廉耻之心，化去𣫬法营私之习”。第二，与胥吏父子兄弟世代盘踞不同，士人承担州县行政工作须通过国家官员选任。冯桂芬主张，取代胥吏承担州县行政工作的“幕职”，应“由郡县学山长择诸生中有才有行，而文学中平，历三试不中式者，送郡县充选”㉘。张謇则提出，“现在府州县学诸生年三四十以上，素行谨愿而文学平常不能入学堂者”，可由“各学学官、院长就近择送各衙门”，经各衙门主官择选，承担行政工作。㉙

清代州县差役制度之弊，第一在于人员杂劣，多游手好闲、地痞无赖之流；第二在于额外滥充的白役、“黑役”、“散役”人数众多；㉚第三在于没有合法收入。㉛显然，这三种弊病的产生，归根结底是由于差役未被正式纳入国家行政人员的管理系统。有清一代，对差役制度上述弊病的揭露抨击和改革建议屡见不鲜，然而囿于时代限制，尚不能提出将差役整合于正式国家行政系统的问题。当时人们所提消除差役制度弊病的办法，无非省简政务、禁用白役、限期销差、相互具保等等。即使对历史和政治有真知灼见如顾炎武者，也不过如此。他说：“一邑之中，食利于官者亡虑数千人。恃讼烦刑苛，则得以吓射人钱。故一役而恒六七

人共之，若不生事端，何以自活？宜每役只留一正、副供使，余并罢遣，令自便营业。而大要又在省事，省事则无所售其射吓。”[32]晚清时期西风东渐，人们开始对西方的理性化行政和警察制度等有所了解，在改革差役制度方面也开始提出了新的思路。1901 年，刘坤一、张之洞在《江楚会奏三折》中建议“去差役”。他们指出，差役制度的弊病之所以屡经整顿而不能杜绝，其根本原因就在于差役“师徒相承”，“根株蟠结，党羽繁滋”，属于一种社会上的黑恶势力。有鉴于此，他们提出“令州县自行募勇”以取代差役的改革建议。这一办法虽然还不能说是全新的现代化改革，但它强调勇由官募，其实质是要将州县的办事人员正式纳入国家行政系统，因此在一定程度上已经摆脱了传统整顿吏治的窠臼。对此刘、张说：“此勇既由官选募，必自择妥实可信之人。去留在官，自然不能把持；习气未深，作弊不能甚巧。但使本官约束严明，即可不为民害。”[33]

根据上述各种改革建议，清政府在 1901 年后的“新政”期间开始着手进行州县行政组织和人员方面的改革。1901 年，清廷发布裁汰胥吏差役的上谕。这道上谕关于裁汰胥吏的具体措施可归结为三点：其一，由于在当时行政制度下胥吏确实承担着某些行政功能，因此欲裁汰胥吏，必先精简职能，故规定“删繁就简”、“妥定章程”；其二，在精简职能的基础上裁汰胥吏，其保留者仅从事钞缮工作；其三，胥吏裁汰后，其原来承担的职能由官员亲自履行，即所谓“事必躬亲”。而对于差役，这道上谕则只是命令裁革，而没有指出曾由差役履行的行政职能今后由何种人员或机构来承担。[34]

如果说上述旨在将幕友、胥吏、差役正式纳入国家行政系统的改革建议和实践还没有完全摆脱传统整顿吏治窠臼的话，那么 1907 年清政府在《直省官制通则》中规定的州县行政改革，就具有现代意义了。这个文件规定：将从前各直隶州、直隶厅和各州县所设州同、州判、县丞、主簿、典史等佐贰杂职，一律裁撤；同时设置“佐治各官”即职能性官员，包括：警务长一员，掌理消防、户籍、巡警、营缮及卫生事宜；视学员一员，掌理教育事宜；劝业员一员，掌理农工商务及交通事宜；典狱员一员，掌理监狱事宜；主计员一员，掌理收税事宜。[35]

这种裁撤佐贰而设立佐治各官的改革，可以使得州县行政组织趋于合理化，具有明显的现代性质。首先，它改变了佐贰游离于以正印官为首的行政系统之外的凌乱状态，从而整合了相互割裂的州县行政。其次，它实际上改变了州县一级行政的正印官独任制，设立了相对独立的的职能官员。佐治各官不同于由州县官个人聘用的幕僚，属于按一定程序正式任命的国家官员。《通则》规定，州县佐治各官“应由司道各就本科考取国文通畅、科学谙习人员(凡佐贰等官，举人、五贡及中学以上毕业生，均可与考)，详请督抚委用。视学、劝业二员，并可参用本地士绅，由州县采访舆论，举其贤能端正者，一律详请与考委用，仍分咨各部存案。”这种任用程序决定了他们不仅要对州县官负责，更重要的是要对国家负责，由他们来承担州县的各种行政职能，乃是使得清代州县行政摆脱家长制、家产制而实行法治化运作的前提。第三，佐治官员的职能不再仅仅局限于收税、听讼，而是包括教育、实业，这具有现代行政的特点。由于清统治很快覆亡，这个文件的各项规定未能全部落实，但它却为中国近代的县乡行政改革指出了的大概方向。民国改元后北洋政府颁布《划一现行各县地方行政官厅组织令》，其对于县行政机构的设计与《直省官制通则》是一致的。根据这一文件，当时各地县公署均取消了幕友，设置 2 - 4 科，以科长、科员为佐治员，并设立技士来办理技术事务。科长、科员、技士按《组织令》规定均由各省行政长官委任，属于文官系统中的委任官。而各地的县吏和差役，在 1910 - 1920 年代也先后裁革，许多地方的县公署设置书记等正式行政人员从事文书工作，设置承发吏、催征吏、司法巡警、政务警察、游击队等从事原由差役承担的各项工作。

三

清代州县行政欠缺合理性的另一个重要表现，是财政上的正印官家产制。清代州县不设

职能性财政机构或人员，全部财政收支由州县官一人经理。一州一县之中，不论是合法税收还是各种法外收入，全归州县官个人所有；与此同时，所有办公费用、上解藩库款项和各种法外开支以及雇用幕友、豢养家丁等费用，也全都由州县官个人支付。而以上收支相抵之剩余，便是州县官的净收入。[36]当时各州县每年都要向作为自己上宪的督、抚、司、道、府等官员馈赠、上缴名目繁多、数额巨大的陋规和摊派。为了支付这些陋规、摊派和本州县的办公费用，以及为了增加个人收入，州县官也向胥吏和差役索要陋规，并在办理公务中千方百计贪污、索贿。而州县各房胥吏更是“均无薪给，纸笔亦由自备，惟借陋规以资生活（如考试及狱讼当事人均有应纳费用，余可类推）”；壮、快、皂三班差役“官亦不给工食，惟借鱼肉乡民以自肥”。[37]于是，贪污和收受贿赂就被制度化，造成了吏治的腐败。

针对这种情况，晚清时期不少有识之士均提出对州县财政进行改革，增加养廉，陋规归公，核定公费。冯桂芬提出，可以用古代给职田的方法增加州县官的养廉银，每县置田若干亩作为职田，“绅士征其租，供本州县养廉。次上司，次本籍京官”[38]。1901 年刘坤一和张之洞在为清政府策划新政时，也提出了同样问题。他们指出，知府作为州县官的上司，本来对后者有“表率之责”，然而却由于没有办公费而向州县摊捐和索取陋规，数额“多少不一，往往借端挑剔，格外诛求”。而州县官为了应付这些开支，“瘠区则科派鬻狱而病民，冲繁则亏挪库款而病国”。督抚为了能使州县官在肥瘠官缺之间得到调剂，“调署之策则传舍无常，而国民交病”。而所谓优缺、肥缺，其实无非意味着州县官在财政方面违法操作的机会较多而已，“其号称优缺者，不过隐匿契税杂税，减削驿站经费，甚至捏报例灾”。刘、张指出，造成这一系列不正常现象的根本原因在于州县官“官卑事繁”，收入太低而支出过巨，“科场考棚之摊捐，招解缉捕之繁费，驿路大差之供亿，委员例差之应酬，其养廉万不足以给用，不得不迫而出此。故州县多一分之繁费，则国帑暗伤一分之进款”。因此他们认为应进行州县财政方面的改革，“府州县皆须令其办公有资，然后能尽心于国事民事。应请敕下各省体察本省情形，省州县之繁费，禁上司之需索，其办公不敷者，拟为拨给职田一法。”[39]冯桂芬和刘坤一、张之洞主张用给职田的办法增加州县官养廉，在实际中无法操作，因为不能保证各地都有足够数量“私垦官荒”和“充公之田”用来当作职田，但其增加州县官的养廉银的主张则具有合理性。

同一年，张謇也提出“优官吏俸禄”的问题。张謇的着眼点不在于简单增加官员廉俸的数额，而是试图改革各官署公私不分的财政制度，故较刘坤一和张之洞的主张更为深刻。他举清政府佐杂官员的收入为例，说他们的合法俸禄不如日本的最下级官员，但这些人“以官为市”，“其地腴而取贪者，何啻十倍于俸？”他主张“合暗于明”，化私为公，从制度上增加官员俸禄，从一等官至十八等官，每月给俸 3000 元至 50 元不等，胥吏薪水也同时增加，每月 30 至 10 元不等。俸薪增加之后，取消一切制度外收支，“凡当官所入不在俸之列者，皆入公；凡因公之用，皆定额以取给诸公”。[40]

1902 年，直隶总督袁世凯就提出了州县财政改革的具体实施方案，报请清政府批准。他说，虽然当时的官员们对于其他形式的贿赂或许还“慑于公义，怵于人言而不能公然”，但上宪向州县官索要收受陋规已完全是公开的事情，“明目张胆，昌言不讳，与之而俨然成例，取之而不觉其非”。究其原因，是因为“道府厅除廉俸外别无进款，禄入既甚微薄，而办公用度又甚浩繁，乃不得不取给于属吏。于是订为规礼，到任有费，节寿有费，查灾、查保甲有费，甚或车马薪水莫不有费。此等风气大抵各省皆然”。袁世凯指出，这种收受陋规的现象导致了吏治的腐败，因为它虽然“相沿已久，不同暮夜苞苴”，但毕竟不为合法。上级官员“吃人嘴软”，“平时既受陋规，则遇事不无瞻顾，设一旦有不肖之属吏，为上司者欲破除情面，据实纠参，或往往为其下所挟持，转不克径行其志”。袁世凯认为，由于陋规公行的原因在于各级官员廉俸微薄，所以对之单纯采取禁止的措施是不能解决问题的，“必须先有以养人之廉，而后可以止人之贪，使举所有各项陋规荡而廓清之而不筹给办公之

费，则一切应用均无所出，势难责其治理。”他提出的解决办法是将陋规化私为公，即“通饬道府厅州各将每年应得属员规费据实开报，和盘托出，即按其向来所得之多寡明定等差，酌给公费”，每月各道350～1000两不等，各府500～600两不等，各直隶州50～100两不等。这项费用的来源即为各州县原来私相馈赠上司的陋规，令其一律直接解交布政使司库，专款存储，道府厅直隶州应支公费按月赴司库请领。袁世凯在奏折中说，此项制度一旦实行后，“道府厅直隶州不准与所属州县有分毫私相授受，倘敢巧立名目，借端敛派，及不肖州县设计馈献，尝试逢迎，均应随时据实禀揭，查实后按赃私例严参治罪。其别经发觉者，与受同科。”[41]袁世凯这一裁革陋规、核定公费的改革方案，得到了清政府的批准，令各省一致实行。清廷发布上谕说：“上司收受陋规”导致“吏治日益颓坏”，“兹据袁世凯奏请，将旧有规费责令和盘托出，化私为公，酌给公费，实为整饬官方起见。此等风气，各省皆然，著各督抚仿照直隶奏定章程，将各项陋规一律裁革，仍酌定公费，以资办公，务期弊绝风清，认真考查属员，俾吏治蒸蒸日上……”[42]

裁革陋规、核定公费，意味着州县财政摆脱家产制而走向法治化、合理化，具有进步意义。这一改革在清末的具体实行情况究竟如何，尚且有待研究，但它在民国改元后得到落实是可以肯定的。民国初年，各省均实行了行政和司法办公费制度，确定了各级政府的办公费和公务人员薪金的定额。赋税浮收和贪污受贿虽仍然严重，但清代那种州县官定期定项向上级各官馈赠陋规的情况已很少见。1913年9月，北洋政府发布教令，令各省将属县划分等级，核定公费，各省先后实行。如直隶1914年将全省119县划分为七等，每月行政经费600－1900元不等。[43]京兆特别行政区仿照直隶办法，将所属20县“按县缺繁简，别为七级，多者给薪公1300元，少者600元”[44]。安徽省将所属各县“就缺分繁简列为甲、乙、丙、丁、戊五级，每月行政经费600－1000元不等。[45]

四

合理化现代行政的一个基本特点，在于机构和官员设置的科层化，即各机构、官员的职能范围和上下隶属关系明确。而清代的地方行政体制却存在州县之上职官层次多而权限不清，因而影响州县行政的严重缺陷。

清代地方官制，州县官之上置知府（直隶州知州）、分守分巡道、藩臬两司和督抚。各省总督和巡抚，有品级之差而互不统属，两者的职责划分在当时已经没人能够说清（今人关于“总督偏重军政巡抚偏重民政”的说法没有事实依据）。布政、按察两司“其印为方，其名曰使，于例可专折奏事”，依典制本系朝廷派往各省的使节，而非省一级职能官员（江苏一省置江宁、江苏两布政使；新疆镇西府、迪化州之民政系统属甘肃省布政使司管辖，均能说明这一点），但在实际上早已沦为督抚属员。各省提督学政则纯粹为中央派出官员，三年一任，不隶于督抚。各地的分守、分巡道，以制度渊源论本来沿于藩臬两司的正、副官，经常与盐法道、粮道、海关道、河道等中央派驻各地的职能性道员互兼，且大多兼本省水利、驿传、海关、屯田、河务等职能，应该说属于协助“两司”办理各省事务的职能性官员。但另一方面，他们又有固定的职责区域，在本辖区内负责监察下级官吏，似乎又属于府（直隶州）与省之间的一级地方官，其性质和职能也是在当时就已模糊不清，故官方文献有时以司、道并称，有时以道、府并称。

督、抚、司、道、府等州县上级官员层次繁多而隶属关系不清，必然会影响州县官的施政自主性和主动性，对此顾炎武在批评秦以后郡县制弊端时已有所论述。[46]至晚清时期，人们对此感受更深，有人指出：清代州县官表面看来权力很大，“一县所独尊者知县一人，恣肆无所惮”，然而实际却不然。由于州县官“为善为恶未易达于朝廷”，全凭“上官”考察，所以他们必须小心翼翼地“以其身服事上官”。而“上官”又层次繁多，“有府、有道、有按察、有布政，复有督、抚以临莅之，层累而上有六七级”，其结果必然导致州县官政事

荒疏，“不必专心于所治，而必屈意于所事”。他们因此提出要改革地方行政体制，“分每省为数道，每道不过四五郡。知府以上仅有道员，道员之权比于今之巡抚，得专达于朝廷。而凡督、抚、藩、臬之职一概裁革”。他们认为，在实行这种改革后，州县官的“长官不过一二，则无趋承不给之虞”。㊼

1907年清政府颁布《直省官制通则》，在很大程度上解决了这种州县之上职官层次多而权限不清的问题。

首先，它对省各级职官的性质和职责进行了明确定位，从而使得地方行政基本实现了科层化。这个文件规定：将有辖区的分巡道、分守道一律裁撤，其他无辖区的道员成为纯粹的省级职能性官员；设于各府的同知、通判，凡有辖境的一律改为州县；无辖境而有主管事务（如河防、海防、粮捕等）的一律称同知，为府级的职能性官员；直隶厅有属县者一律改称直隶州，无属县者设同知一员，实际上成为三级行政区。这样就进一步明确了在地方实行省、府（直隶厅、直隶州）和厅、州、县的三级行政体制。在省级行政机构方面，1905年科举制度废除后，各省提督学政已改置为提学使司，主要职责不再是主持生员院试和岁考、科考，而是主持日常教育行政。此时《通则》又规定将各省按察使司改为提法使司，不再兼审判职能，而只负责司法行政；同时规定布政使司、提学使司、提法使司，均“受本管督抚节制”。这样，就明确了三司的性质不是中央派出官员，而是由督抚统辖的省级行政系统的职能性官员。除三司外，还增设了其他省级职能官员：一为劝业道，“专管全省农工商即各项交通事务”；二为巡警道，“专管全省巡警消防户籍营缮卫生事务”。

第二，它规定改变主管官员任用私人办理行政事务的制度，将幕僚、书吏由纯个人形态转变为机构形态。《通则》规定：各省督、抚、司、道均实行“分科治事”；督抚衙门设秘书员和交涉科、吏科、民政科、度支科、礼科、学科、军政科、法科、农工商科、邮传科。秘书员“承督抚之命，掌理机密折电函牍，凡不属各科之事皆隶”；各科设参事员一人，助理及缮写人员若干人，“承督抚之命就主管事务，掌理各项文牍”。秘书员、参事员等不再称幕僚而改称幕职，由“自然人”（个人）性质变为“法人”（机构）性质。不过，这类人员仍由主官“自行征辟”，对主官负责，显示这种改革仍具有过渡性。此外，还规定各省实行官员集体议事制度，督抚须定期传集司道以下官员会议紧要事件，后者作为国家官员的性质因此而突出，而其对于督抚的个人依附性质被淡化。㊽

这种州县以上各级职官和机构的科层化，虽然不属于州县行政改革范畴，但它便利了州县行政，也值得一提。

上述晚清时期关于州县行政改革的主张与实践，包含着一个共同的合理内核，即要推进州县行政的合理化、法治化。这些建议的提出者，都是较为开明的士大夫，他们虽然不能说是新兴的社会力量，却由于对当时州县行政的弊病有深切感受，因而摸到了时代的脉搏，不自觉地提出了时代需要解决的问题，促进了中国县行政的近代化进程。

①㊼纯常子：《吏治论》，见夏东元编：《郑观应集》上册，第370～373页。上海人民出版社1982年版。

②《整顿中法十二条折》，《中华民国史事纪要》（初稿），1901年册，第745～746页。台湾“中华民国史料研究中心”印行。

③关于清代道、府、州、县官员的任职程序，人们通常讲须经吏部铨选和分省候补两个环节，然后任命，此为不求甚解、以讹传讹之说。实际上通过吏部铨选任职与分发各省候补任职为两途。

④同注①，第746页。

⑤见梁启超《论中国积弱由于防弊》，《饮冰室合集》，《文集之一》；谭嗣同：《壮飞楼治事十篇》，《谭嗣同全集》，中华书局1981年版。

⑥冯桂芬：《校邠庐抗议》，《免回避议》。中州古籍出版社1998年版。

⑦《日知录》，卷九，守令。

⑧《明良论四》，见《龚自珍全集》，第34-35页，上海人民出版社1975年版。

⑨同注①，第749页。

⑩⑭⑰㉞政学社印行：《大清法规大全》，吏政部，卷首，谕旨。

⑪《大清法规大全》，吏政部，卷四，选补。

⑫由于政局混乱，北洋政府和国民政府时期许多地方的县知事（县长）实际上是由各省军政长官任命。

⑬何士祁记："首府即候补州县之上官，首县则通省领袖。"见徐栋辑：《牧令书》，卷二，政略，清道光二十八年刻本；张集馨记述说，他在署理山西首府太原知府时，"分发县令廿余员到省，皆书生不知吏事。余派刘叙等十员在县学习，派陈景增等十员在府学习，每晚令阅律例，次日互相讲求。"见《道咸宦海见闻录》，第42页，中华书局1981年版。

⑮《政府公报》，第569号。

⑯《兼署奉天巡按使段芝贵援案设置政治研究所拟定章程规则折》，《政府公报》第41号。

⑱《政府公报》，第598号。

⑲《政府公报》，第1001号、699号。

⑳《清朝文献通考》，卷85，职官九。

㉑㉕宜今室主人：《皇朝经济文编》，吏治卷六，《用佐杂为幕宾议》。光绪二十七年上海宜今室石印。

㉒《亭林文集》卷一，《郡县论八》。

㉓差役制度的实行是依据一种十分落后的封建观念，即"率土之滨，莫非王臣"，臣民都是统治者的奴仆，必须为国家无偿服役。宋代以后募役法出现，民户缴纳银钱代役，官府雇人服役，服务于官府的各种民役开始职业化。清代实行募役法，各官署祗候、禁子、弓兵、快手、皂隶、门卒、库子等役"官为佥募"。《续文献通考·职役一》；《清史稿·食货志二》。

㉔《仕宦宜自幕始议》，同注㉑。

㉖《用佐杂为幕宾议》，《用佐杂为幕宾续议》，同注㉑。

㉗㉘冯桂芬：《校邠庐抗议》，《易吏胥议》。

㉙㊵《变法评议》，《张季子九录·政闻录》，卷二。

㉚如直隶广宗县"民间游手之徒"挂名充当差役，其人数"实倍蓗于原额"（民国《广宗县志·法制略》）；直隶景县各班俱有黑役"十数名或数十名不等"（民国《景县志·政治志上》）。

㉛清代实行募役制度，额内差役本来都有工食银，但州县官一般并不发给；白役、私役更无工食银可言，结果导致差役在执行公务过程中敲诈勒索。

㉜顾炎武《日知录》，卷八，吏胥。

㉝同注②，第748页。

㉟《直省官制通则》载《清末筹备立宪档案史料》上册，第503～510页。中华书局1979年版。早在19世纪80年代，就有人提出增设州县职能官职，"以一县之职分数官治之"的建议，此时得到实行。见夏东元编：《郑观应集》上册，第370～373页。

㊱详见笔者《清代州县财政探析》一文，载《首都师范大学学报》2000年第6期、2001年第1期。

㊲民国《广宗县志·法制略》。

㊳冯桂芬：《校邠庐抗议》，《厚养廉议》。

㊴同注②，第746页。

㊶袁世凯：《道府厅州所有各项陋规一律酌改公费折》，《大清法规大全》，卷十二。

㊷《大清法规大全》，财政部，卷首，谕旨。

㊸《直隶省各县公署现行暂定经费等级数目单》，北洋政府内务部档案，全宗1001；案卷5712。

㊹《顺天府府尹沈金鉴呈厘定属县薪公变通规费办法请饬部速议施行文》，《政府公报》第793号。

㊺《安徽巡按使韩国钧呈筹拟整顿吏治办法当否请示文》，《政府公报》，第1149号。

㊻顾炎武说：在郡县制下，中央除了订立严密烦琐的"科条文簿"来对地方官进行制约防范外，"又设之监司，设之督抚，以为如此，守令不得以残害其民矣。不知有司之官凛凛焉，救过之不给，以得代为幸，而无肯为其民行一日之利者，民乌得而不穷，国乌得而不弱？"见《亭林文集》，卷一，《郡县论一》。

㊽《直省官制通则》，载《清末筹备立宪档案史料》上册，第503～510页。